

## 特別行政區在國家高水平對外開放中的橋樑角色 ——以澳門建設“中葡平台”為例

陳朋親

**摘要：**隨着中國改革開放向縱深發展，參與到國際事務的行為體不斷增加。其中，地方政府是最為活躍和積極的次國家行為體。特別行政區作為國家治理體系的重要組成部分，順應當代外交轉型和城市發展新趨勢，發揮獨有的、高度自主地參與國際活動的權力，最大限度地融入中國外交的歷史轉型中，助力國家高水平對外開放。本文以澳門建設“中國—葡語國家商貿服務平台”為例，分析澳門特區在中央支持和授權下，積極參與國家對外關係發展路徑與模式，總結地方政府服務國家整體外交的“特別行政區模式”。這一研究豐富了次國家行為體對外關係理論，也對未來澳門開展對外交往，在國家新時期構建高水平對外開放新格局中發揮更大作用提供了經驗和啟示。

**關鍵詞：**對外開放 特別行政區 澳門 中葡平台

### The Bridge Role of Special Administrative Regions in China's Opening-up: Taking Macao's Construction of the "Platform for China and Portuguese-speaking Countries" as an Example

CHEN Pengqin

(Institute of Regional Opening-Up and Cooperation, Sun Yat-sen University)

**Abstract:** As China's reform and opening-up drive advances in depth, an increasing number of actors have become involved in international affairs. Among these, local governments are the most dynamic and proactive sub-national actors. As an important part of China's national governance system, special administrative regions (SARs) have adapted to the transformation of contemporary diplomacy and the new trends of urban development, exercised their unique and highly autonomous power to participate in international activities, integrated themselves into the historical transformation of China's diplomacy to the fullest extent, and contributed to the country's high-level opening-up. Taking Macao's development of the Commerce and Trade Co-operation Platform for China and Portuguese-speaking Countries as a case study, this paper analyzes the paths and models of the Macao Special Administrative Region's active participation in advancing China's foreign relations under the support and authorization of the Central Government. It further summarizes the "Special Administrative Region Model" for local governments to serve the country's overall diplomatic agenda. This study enriches the theory of sub-national actors in foreign relations, and also provides experience and insights for Macao's future engagement in foreign relations and its greater role in China's efforts to foster a new paradigm of high-level opening-up in the new era.

**Keywords:** opening-up, special administrative regions, Macao, Platform for China and Portuguese-speaking Countries

收稿日期：2026年1月6日

作者簡介：陳朋親，政治學博士、區域經濟學博士後，中山大學區域開放與合作研究院特聘副研究員

自20世紀80年代起，中國堅定不移推進改革開放，中央開始“放權讓利”政策，賦予地方更大的財權和事權，並授權一些地方政府、經濟特區、中心城市“經濟特權”，極大激發了各地發展經濟的積極性和主動性。他們通過招商引資、開展對外貿易等方式推進經濟建設，同時以接待外賓、出國考察、結交友好城市等參與到國家涉外活動中。<sup>1</sup> 隨着中國改革開放的不斷深化，中央和地方的關係持續優化調整，地方政府對外交往範圍不斷擴大並日益深化，有力配合國家外交工作，成為國家總體外交的重要組成部分和國際舞台的重要力量。黨的十八大以來，中國在國際社會中提出一系列的全球性倡議，更是為地方政府對外交往提供了新的機遇與動力，特別是高品質共建“一帶一路”推進與實施，更需要發揮各地方政府的獨特優勢，實行更為積極主動的開放戰略，服務好國家總體外交與地方經濟社會高質量發展。

香港、澳門兩個特別行政區作為國家治理體系的重要組成部分，順應中國外交轉型與城市國際化發展趨勢，依託高度自治權下參與國際事務的獨特優勢，深度融入國家外交轉型進程，服務國家整體外交佈局，對國家外交戰略實施具有重要而獨特的作用。2026年是“一國兩制”在香港成功實踐29年、在澳門成功實踐27年，充分彰顯了這一制度的強大生命力和制度韌性。另外，港澳還有世界航運中心、國際金融中心、世界旅遊休閒中心、中葡經貿合作平台的獨特地位，在塑造國家國際形象和提升中國軟實力方面發揮着不可替代的作用。因此，港澳作為非主權實體的特殊地方經濟體，如何服務國家高水平對外開放發展，是極具研究價值的重要議題。為回答這一問題，文章在梳理特別行政區政府參與國家對外開放的理論框架基礎上，對特別行政區政府服務國家整體外交的動力及其模式進行分析，並結合澳門建設“中國—葡語國家商貿合作服務平台”案例的分析和研究，力求從學術理論和政策實踐兩個層面對特別行政區對外關係加以闡釋與探究，以期為新時代港澳在國家新一輪對外開放中更好開展對外交往、發揮更大作用提供經驗借鑑與政策啟示。

## 一、特別行政區政府參與國家對外開放的理論基礎

香港、澳門作為中國的兩個特別行政區，所享有的高度自治權不僅表現為本地內部事務和內部治理，同時也表現為它與外部世界的連接上。《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下稱《香港基本法》）、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下稱《澳門基本法》）授予香港、澳門廣泛的對外事務權，為維護和拓展香港、澳門的對外交往和國際合作提供了法律依據。這促使兩個特別行政區成為中國對外開放的兩個窗口，從整體上提升了中國對外交往的水平，並且加深了中國在國際關係領域進行多邊外交的自信心。

### （一）“一國兩制”賦予特別行政區對外交往獨特優勢

香港、澳門均是國際性的城市，廣泛的對外聯繫是其繁榮穩定的必要條件，在“一國兩制”以及外交權屬於中央的原則下，兩個特別行政區擁有更廣泛的對外事務權。<sup>2</sup> 香港、澳門兩個特區在基本法的授權下，創設了最大限度的國際活動空間，積極全面的推進特區對外事務的開展，進而在國

<sup>1</sup> 任遠詰：《次國家政府外交的發展及其在中國跨境區域合作中的實踐》，《國際觀察》2017年第3期，第101-115頁。

<sup>2</sup> 黃惠康：《“一國兩制”對國際法發展的貢獻（上）》，《光明日報》2012年7月10日，第8版。

內層面上賦予香港、澳門享有某些獨特地位，贏得了國際社會的普遍認可。

### 1. “一國之本”是特別行政區對外關係的政治資本

“一國兩制”是一個系統的、完整的概念，“一國”是實行“兩制”的前提與基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”並統一於“一國”之內。<sup>3</sup> 正如習近平總書記在香港回歸二十周年慶祝大會上指出“‘一國’是根，根深才能葉茂；‘一國’是本，本固才能枝榮。在具體實踐中，必須牢固樹立‘一國’意識，堅守‘一國’之本，正確處理特別行政區和中央的關係”。<sup>4</sup> 二十多年來，中央政府始終堅持實行“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，中央政府出台一系列支持港澳經濟發展、改善民生、加強與內地交流合作、加大對外合作的政策措施。中央相繼推出個人遊“自由行”政策、《內地與香港建立更緊密經貿關係的安排》、《內地與澳門建立更緊密經貿關係的安排》，將港澳融入國家發展大局納入國家重大發展規劃戰略和國家發展規劃，明確發展方向和發展定位。同時，支持港澳參與共建“一帶一路”、粵港澳大灣區建設，支持香港開發前海、澳門聯合開發橫琴，拓展港澳發展空間，為港澳繁榮穩定創造更寬闊的平台。

在中央政府的大力支持、幫助下，澳門回歸後加入的國際組織從51個增長至123個，與144個國家和地區保持免簽證和落地簽待遇，簽署雙邊協定50項，適用於澳門的國際公約達641項，澳門對外關係呈現良好態勢，平台作用明顯。<sup>5</sup> 另外，還支持香港加入亞投行，舉辦六屆“一帶一路”合作論壇；賦予澳門85平方公里習慣水域管轄權，支持澳門舉辦亞太經合組織旅遊部長級會議、第五屆中葡經貿合作論壇部長級會議、中葡論壇部長級特別會議，促進港澳國際交往，擴大國際“朋友圈”。由此可見，港澳回歸祖國後，得益於“一國兩制”的有效實施，中央政府謀劃了粵港澳大灣區，擴大了港澳的發展空間；中央出台了一系列惠港惠澳政策，讓港澳共享祖國的榮光。因此，“一國之本”是港澳繁榮穩定的根本。

### 2. “兩制之利”是特別行政區對外關係的制度資本

《香港基本法》和《澳門基本法》是中央政府確立香港、澳門兩個特別行政區地位的綱領性法律文件，把與香港、澳門有關的對外關係區分為外交事務和對外事務兩個層面，分別置於中央和香港、澳門兩個特區的職權範圍內。外交是主權國家之間互相交往的主要法律形式，是國際社會的溝通系統<sup>6</sup>，強調國家之間的政治、法律關係，與此相關的事務可稱為外交事務。對外事務，一般可以理解為包括但不限於外交事務的所有對外事項，其中也可以包括國家內不同地區不涉及外交的對外聯繫。兩個特區的基本法所規定的外交事務是與香港、澳門有關的而直接涉及國家主權及中央權限的外交性質的對外關係，而對外事務則指那些僅限於香港、澳門地區的對外聯繫，或是與國家主權有關但可由中央授權香港、澳門具體處理的對外事務。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 駱偉建：《“一國兩制”系統論》，《港澳研究》2014年2期，第3-11、94頁。

<sup>4</sup> 習近平：《在慶祝香港回歸祖國二十周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮的講話》，北京：人民出版社，2017年，第4頁。

<sup>5</sup> 陳朋親、葉桂平：《國家外交的功能性授權——澳門對外關係研究》，《學術探索》2022年第3期，第54-61頁。

<sup>6</sup> [英]傑夫·貝里奇、艾倫·詹姆斯：《外交詞典》，高飛譯，北京：北京大學出版社，2008年，第1頁。

<sup>7</sup> 饒戈平：《燕園論道看港澳——香港特區對外事務的國際法視角 澳門特區政制發展與法律改革》，北京：北京大學出版社，2014年，第4頁。

“一國兩制”法律化、制度化的《澳門基本法》授權澳門廣泛的對外事務權，包含：1) “外交事務參與權”，外交權屬於中央的前提下，澳門特區依附於國家或中央政府的人格，不具有獨立的人格身份，主要是輔助性、職能性和事實性權力，主要體現為《澳門基本法》規定的有關對外事務第13條、第50條第13項、第64條第3項；2) “對外交易處理權”，指中央政府“第二次授權”<sup>8</sup>，特區的身份是中央政府的代理人，不具有國際法主體資格，它是“對外事務管理權”的派生權力，接受中央政府的專業監督，體現為談判訂立司法協助協定等（第135-142條）；3) “涉外事務自治權”，指全國人大通過基本法“第一次授權”產生的，具有高度自治的屬性，如處理的對外經濟事務的自治權（第五章）、對外社會文化等方面的自治權（第134條）。

《澳門基本法》規定的澳門對外事務權是“授權”而來，澳門只有尊重“一國”之本才可享受“兩制”之利。《澳門基本法》對澳門對外事務的規定無論是中央的重視程度，還是具體內容都是一次質的飛躍，其自主的範圍、幅度和種類遠超澳門回歸前，還大大超過了中國內地省、自治區和直轄市，超過一般單一制結構國家內的次國家政府，甚至也超過聯邦制國家的成員邦或州，這充分體現“兩制之利”的制度優勢。

## （二）中國的“多層次外交”決策機制的結構性變化

冷戰結束後，全球化浪潮興起，席捲着當今世界的每一個區域，“地方化”與“全球化”相互交織，正可謂“全球化是走向地方行動的全球化，地方化是全球化驅動下的地方化”<sup>9</sup>。在這一背景下，地方政府國際化開始成為普遍現象，國際關係行為體出現多元化趨勢和外交經歷去中心化過程，國際政治、國內政治已經形成一個多層次的政治舞台，這種多層次政治環境導致任一行為體需要實現政策目標，需要在地方、國家和國際的層面上進行多層博弈，豪金（Hocking）稱之為“多層外交”<sup>10</sup>，用來分析地方政府與中央政府在國家事務上博弈和爭權行為。而我國憲法規定了央地關係的單一制框架，即中央集權，主權權力由單一國家機構掌握，地方政府需要服從和遵照中央意志。外交更是作為國家主權象徵，我國只有中央政府才有權開展外交活動，地方政府很少涉及外交工作。黨的十八大以來，中國共產黨不斷推進外交理論和實踐創新，完善和深化全方位外交佈局，加強黨對外交外事工作的統一領導，走出了一條中國特色大國外交新路。因此，具有中國特色的“多層次外交”不同於西方“多層外交”理論。

新中國成立後，基於政權建設，中國外交決策機制主要是最高領導人控制決策過程，具有“垂直權威主義”特點<sup>11</sup>，地方政府對外交往基本未得到開展。改革開放以後，確立了以經濟建設為中心的目標，中央政府積極推行行政改革，外交部成立地方外事司，下放地方外事權，地方政府能動性和積極性得以被調動，對外貿易、吸引外資、出國考察、締結友好城市成為地方政府的經濟外交主

<sup>8</sup> “第二次授權”來源於王禹的授權“二分法”分析特區對交往權，第一次授權是指法律和法規直接規定或賦予的行政權力；第二次授權是指法律與法規賦予權力的行政機關再次通過自己的行為把權力授予其他機關來行使，詳見王禹：《港澳基本法中有關授權的概念辨析》，《政治與法律》2012年第9期，第77-89頁。

<sup>9</sup> 孫柏英：《當代發達國家地方治理的興起》，《中國行政管理》2003年第4期，第47-53頁。

<sup>10</sup> Hocking, B., *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York: St. Martin's Press, 1993, p. 12.

<sup>11</sup> Zhao, Q., *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach*, Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 78-110.

題。<sup>12</sup> 這一時期外交決策機制逐步成熟，中央逐步認可地方政府在國家整體外交中的地位，地方政府對外交事務的政策建議逐步納入國家外交決策系統中。黨的十八大以來，中共加強黨對外工作的頂層設計，積極構建中國特色大國外交，不斷推進和完善“全方位、多層次、立體化的外交佈局”。地方政府對外交往進入一個新時期，地方政府逐步納入人類命運共同體、全球夥伴關係網絡、“一帶一路”等國家外交佈局的頂層設計中，黨的十九屆四中全會指出“健全充分發揮中央和地方兩個積極性體制”，深入推進涉外體制機制建設，統籌協調黨、人大、政府、政協、軍隊、地方等“多層次外交”，加強黨總攬全域、協調各方的對外工作大協同格局。<sup>13</sup>

綜上所述，新中國成立以來，隨着中國特色“央—地”關係的調整，地方政府逐步參與中國外交決策機制之中，地方政府在中國整體外交佈局中的地位不斷提升，並發揮積極作用。進入新時代，全面推進中國特色大國外交，形成全方位、多層次、立體化的外交佈局，需要中央政府與地方政府多層聯動，明確央地兩級政府對外活動權限，進而更好服務國家總體外交和地方經濟社會發展。港澳的“窗口”、“紐帶”和“國際通道”區位優勢，迎合中國對外開放的“走出去”戰略需求，配合了中國總體外交佈局的需要，全方位、多層次開展同世界各國的友好往來。同時，港澳積極將本地區置於國際合作的前沿或中心，進而吸引中央的關注，進而為地方獲得更多的中央資源。<sup>14</sup>

## 二、特別行政區政府參與國家對外開放發展的動力

外交政策的制定對任何國家而言都是“高階政治”，關乎國家利益的實現。國內外學者將外交決策定義為外交實體尤其是主權國家在採取外交行動前，對行動目標、手段進行探索、判斷和進行決策的過程<sup>15</sup>，或是主權國家為實現國家利益和外交目標，制定的對外關係戰略、政策或策略。<sup>16</sup> 事實上，外交決策是一個複雜的過程，受諸多因素影響，如世界形勢、國際地位、國家間關係以及國內政治發展、領導人特點等。總體而言，中國外交仍然受到嚴格的政治程序控制，“外交無小事”這句形容中國外交決策的話仍然可用，但隨着中國經濟全球化深入發展，中國逐步走向國際舞台中央，中國的發展越來越離不開世界，中國的發展也越來越對世界產生深刻影響。隨着全球化深入推進與國家治理體系現代化進程加快，中國外交正從傳統單一中心決策模式向多元協同、統籌內外的複合型決策模式轉型。這一變化，為地方政府參與國家外交決策過程提供了可能。

特別行政區是我國國家結構的特殊安排，如《澳門基本法》第12條規定“澳門特別行政區是一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”。港澳自回歸之日，就重新納入了國家治理體系，中央政府決策通常需要考慮“保持香港、澳門長期繁榮穩定”，同時中國“走出去”戰略可借助港澳國際自由港地位和世界先進的投資、管理和人才資源以及多元文化優勢，港澳的作用

<sup>12</sup> 崔紹忠、劉曙光：《中央政府和地方政府的經濟外交職能及其關係——中國的視角和經驗》，《外交評論》2012年第3期，第43-55頁。

<sup>13</sup> 王沖：《新時代中國特色大國外交應發揮地方積極性》，《中國社會科學報》2020年4月28日，第A06版。

<sup>14</sup> 蘇長和：《中國地方政府與次區域合作：動力、行為及機制》，《世界經濟與政治》2010年第5期，第4-24、156頁。

<sup>15</sup> 金正昆：《現代外交學概論》，北京：中國人民大學出版社，1999年，第121頁。

<sup>16</sup> 畢雲紅：《外交決策及其影響因素》，《世界經濟與政治》2002年第1期，第11-16頁。

也不容小覷。正如習近平總書記強調：“在新時代國家改革開放進程中，香港、澳門仍然具有特殊地位和獨特優勢，仍然可以發揮不可替代的作用”。這些為港澳能夠在相關國際合作或國際事務中參與到中央外交決策中，並且成功影響中央政府的決策議程和決策結果提供有力支撐。

特別行政區作為地方行政區域，參與國家對外政策過程，首要動力就是經濟因素。香港、澳門均為國際自由港和單獨關稅區，經濟對外依存度高，且存在產業結構相對單一、空心化等特徵，抵禦外部風險能力較弱。以新冠疫情為例，疫情反復與全球經濟衰退疊加，對高度開放的港澳經濟造成了更為顯著的衝擊。2020年香港全年GDP實際收縮6.1%（2020年全球經濟收縮3.5%），失業率創新高（5.9%）以及全年訪港旅客同比下降93.6%，旅遊服務業（服務業佔GDP的比重達90%）斷崖式下降<sup>17</sup>；2020年澳門全年GDP實際收縮56.3%，服務出口實質下跌74.9%，失業率創下九年來新高（2.5%），旅遊博彩業同比下跌85%。<sup>18</sup> 另外，以澳門為例，作為一個微型經濟體，自身發展空間狹小，經濟發展之路“沒有選擇的選擇”，即只能繼續依附自由港、單獨關稅區的原有地位和國家改革開放的“窗口”、“橋樑”以及“國際通道”和“超級聯繫人”的特色與優勢，在全球化的國際合作中探索和構建符合自身實際的經濟發展之路。<sup>19</sup> 港澳的新問題、新實踐充分考驗中央政府國家治理的政治智慧與駕馭能力，成功推動中央政府將港澳經濟發展與經濟振興納入政策考慮中，以譜寫更加精彩的“一國兩制”故事。

其次，維護自身國際“身份認同”是特區政府參與中國對外關係的另一動力。香港、澳門歷史上是被英國、葡萄牙佔領的中國領土。在英國管治時期，香港作為非主權地區，已可參與部分國際組織活動、締結國際協定、設立對外辦事機構，例如成為亞洲開發銀行、國際海事組織成員等<sup>20</sup>；葡萄牙管治澳門四百多年，澳門作為東亞唯一一個葡語地區，但因為葡萄牙自身近代在國際關係中的作用有限，澳門也沒有實現應發揮的國際事務影響力。<sup>21</sup> 香港、澳門回歸後，如何將香港、澳門國際交往中的“非主權地區”轉變為由中國管轄下享有高度自治權並享有廣泛對外交往權力的特別行政區，繼續保持香港、澳門的國際地位，成為國內法和國際法中需要解決的實際問題。香港、澳門回歸以來，在憲法和基本法授權和規定下，香港、澳門自行處理與自身相關的對外事務。香港、澳門通過參與對外談判、國際會議、國際組織，簽訂國際協定，與外國互設官方及非官方機構，簽發特區護照和旅行證件等方式，廣泛開展對外交往與國際活動。香港以“中國香港”名義參與國際事務，既鞏固了自身國際地位，也有效配合國家總體外交；澳門則依託獨特的葡語國家聯繫優勢，積極深化與葡語國家及歐盟的交流合作，不斷提升自身國際形象。

香港、澳門兩個特別行政區的對外事務權，源於國家國內法授權，是一種地區性對外事務權限。同時，該權限經由中國政府在《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》中作出正式承諾，為國際社會廣泛承認。授予香港、澳門廣泛對外事務權，有助於兩個特別行政區的對外關係和對外交往能

<sup>17</sup> 黃煜、郭策策：《2020年香港經濟形勢分析及未來展望》，《港澳研究》2021年第1期，第47-55、95頁。

<sup>18</sup> 張立真：《2020年澳門經濟形勢分析及未來展望》，《港澳研究》2021年第1期，第33-45、95頁。

<sup>19</sup> 齊鵬飛：《以“適度多元化”和“一個中心”、“一個平台”建設為導向——澳門回歸20年“一國兩制”特色的經濟發展之路》，《教學與研究》2019年11期，第43-56頁。

<sup>20</sup> 王家驥：《“一國兩制”下的香港國際地位和對外交往》，《國際問題研究》1998年第4期，第46-51頁。

<sup>21</sup> 鄭宏泰、梁佳俊：《澳門對外關係：區域整合與交流》，香港：香港中文大學出版社，2016年，第14頁。

力得到提升，進而鞏固自身發展優勢，拓寬自身發展空間，促進經濟和社會健康發展。

### 三、特別行政區政府參與國家對外開放發展的路徑

地方政府在國際舞台的日益活躍，意味着國際政治舞台出現“多元聲音”，自由主義國際關係學者認為國家外交政策出現了水平的功能性分化，中央外交政策受到來自其他功能部門的挑戰。地方政府的“跨政府”活動，同時“捲入”國家外交決策過程，給中央政府外交決策帶來新的特點，挑戰了國家外交決策的傳統模式，一是地方政府成為“小型對外事務決策中心”，地方政府結合自身國際利益，提出了自己對外合作政策，無需事事通過中央政府；二是地方政府成為中央外交決策的參與者，地方政府參與國際事務普遍化，推動中央政府調整原有的外交決策機制。<sup>22</sup> 特別行政區政府是中央政府管轄下的一級行政區域，與其他中央政府所轄的行政區劃相比，擁有一些特殊性，擁有“一國兩制”下的政治體制，在實踐中形成了特殊的“央地關係”。在這一背景下，特別行政區政府參與中央外交決策的模式與一般次國家政府有所不同。

表1 次國家政府與中央政府在對外關係中的互動模式

	動力	過程	目標	政策結果
代理型	中央委託	中央操控	中央規定	互利
協作型	自主或協調	協調	協調	互利
互補型	自主	自主	自主	互利
衝突型	自主	自主	自主	零和

資料來源：陳志敏：《次國家政府與對外關係》，北京：長征出版社，2001年版，第161頁。

陳志敏在《次國家政府與對外事務》在中央外交和次國家政府國際活動的關係，分為代理型、協作型、互補型和衝突型（見表1）。代理型互動模式是指次國家政府作為中央政府的代理人從事國際活動，以說明實現中央對外政策目標。地方政府並沒有多少自主權限，更多是完成中央委託的各項任務，如接待外國元首和政要來訪、地方官員出訪時傳遞中央政府信息及完成中央政府委託人物；協作型互動模式主要是地方政府出於自身的需要而開展國際合作，中央和地方政府已經發展出一系列的協商和合作機制，以使雙方都能夠在國際活動中增進各自的利益；互補型互動模式是指次國家政府的對外活動可以與中央政府對策政策目標相互支援，達到互補結果，這種模型反應地方政府在國際活動中不受中央的領導，但不與中央外交相衝突，類似於“功能性平行外交”<sup>23</sup>；衝突型互動模式是次國家政府在國際活動中既不受中央政府的領導，也沒有和中央政府建立經常性協調機制，甚至為了地方利益與中央外交產生衝突，類似於“認同性平行外交”。<sup>24</sup>

代理型、協作型、互補型和衝突型四種互動模型中，代理型強調地方政府僅是完成中央委託的各項任務，地方政府開展對外交往的權限尤甚，這與香港、澳門兩部基本法所規定的“廣泛對外事務權”相反；協作型強調地方政府出於自身利益的需要而開展國際活動，中央和地方間已形成一系列協商與合作機制，這更多體現於聯邦制國家中，而兩個特別行政區是在中央授權和基本法規定下

<sup>22</sup> 陳志敏：《次國家政府與對外事務》，北京：長征出版社，2001年，第18頁。

<sup>23</sup> 陳朋親、葉桂平：《國家外交的功能性授權——澳門對外關係研究》。

<sup>24</sup> 陳志敏：《次國家政府與對外事務》，第19頁。

開展對外關係，不同於聯邦制的協作型；互補型互動模式雖然體現出地方政府外交對中央外交相互支持和補充，而特別行政區對外關係是中央授權的一種對外交往模式，是國家外交的功能性授權。衝突型互動模式不存在於香港、澳門對外關係中。因此，“一國兩制”下的香港、澳門對外關係不同於次國家政府於中央外交的互動模式，因為特別行政區對外關係是中央政府授予特別行政區依照基本法自行處理有關對外事務。

中央授權特別行政區開展對外事務，具體可以分為：“（1）概括性授權，港澳對外事務是中央授出的，港澳必須在基本法規定下行使此權；（2）一次性授權，中央政府一次性授權香港、澳門與其他國家（除未建交國家）談判互免簽證協定；（3）單項反覆授權，香港、澳門政府需要在某個對外領域一事一申請，中央政府一事一授權；（4）追加性授權，香港、澳門兩個特別行政區還享有全國人大及其常委會、國務院授予的其他權利，也包含對外交往的權利。”<sup>25</sup> 這種授權是基於國家治理的需要，授予權力主體能力、責任與條件去行使權利，更好的服務國家大局。同時，權力主體利用國家授權，拓展自身發展利益，更好的融入國家發展局，這符合國家的利益，也符合港澳自身的利益，因此，中央外交與港澳對外關係活動是一種“互利協作型”互動模式。

具體參與外交決策的路徑方面，有制度性和非制度性兩類。在制度性正式渠道方面，特區政府在開展對外事務過程中，通過規範化機制與中央政府進行政策溝通與協同，包括政府間正式公文往來、專題協調會議、政協提案等；依託外交部駐港/駐澳特派員公署、中葡論壇（澳門）秘書處、中央港澳辦及相關部委涉港澳事務機構，開展常態化溝通與業務對接。在非制度性渠道方面，主要依託高層直接溝通機制，包括中央領導赴港澳視察期間的當面工作匯報、行政長官赴京述職時的直接政策陳述，以及特區代表在全國人大等國家層面議事平台上的專題報告與意見表達。另外，還有專家學者、研究機構也在一定程度上推進港澳特區政府、中央政府之間的互動，學者與研究機構可以為中央外交決策既能提供信息，也能就決策諮詢提供政策建議，一定程度上充當了特區政府參與中央政府外交決策的橋樑。總之，港澳特區政府可以利用上述路徑，發揮其歷史、文化、地緣的特殊性與中央的外交展開良性互動，助力推進中國特色大國外交。

#### 四、澳門特區政府參與中國—葡語國家經貿合作

中葡論壇作為經濟全球化背景下的非政治性政府間的“志願者聯盟”<sup>26</sup>，開啟了以經濟發展為主題的非政治性政府間多邊經貿合作新機制，開創了“以語言文字文化為紐帶的合作新機制，這也是我國對外合作機制中惟一一個以語言作為基礎的多邊機制”<sup>27</sup>。中葡論壇不僅直接促進了中國與葡語國家之間的經貿往來，而且成為中國與葡語國家構建“命運共同體”的重要支點。澳門作為中國與葡語國家關係發展的“金鑰匙”，其發揮的作用受到廣泛認同，澳門“中葡平台”成為澳門特區最顯著的優勢和最具特色的城市品牌，最為權威的評價和對外宣傳標語。因此，中葡論壇中澳門所起

<sup>25</sup> 姚魏：《特別行政區對外交往權研究》，上海：法律出版社，2016年，第47頁。

<sup>26</sup> 陳朋親、張瀟：《澳門中葡經貿合作論壇高品質建設的路徑與方略》，《經濟論壇》2020年第11期，第112頁。

<sup>27</sup> 齊鵬飛、張玲蔚：《澳門特區“遠交近融”發展戰略的成功範例——中葡論壇建設述論》，《當代中國史研究》，2019年第6期，第34-45、157頁。

到作用和影響中央政府外交決策的模式值得關注和討論。

### (一)澳門與中央在中國—葡語國家經貿合作間的互動

1999年澳門回歸祖國後，重新納入國家治理體系，走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路。在中央政府的大力支持下，2003年中國與葡語國家經貿合作論壇在澳門成立，並提出“發揮澳門聯繫中國與葡語國家的平台作用，加強中國與葡語國家之間的經貿交流，促進中國內地、澳門與葡語國家共同發展”的建設目標。<sup>28</sup> 中葡論壇成立二十多年來，與會各國精誠合作、開放合作，成立中葡合作基金，吸納了聖多美與普林西比（2017年3月）、赤道幾內亞（2022年4月）成為中葡論壇與會國。同時，中央將“中葡論壇”永久會址和秘書處設於澳門，這是堅持“中央大力支持，澳門主動作為”的重要舉措，也是堅持“國家所需、澳門所長”的充分體現，彰顯了“一國兩制”的巨大包容性和創造力。澳門特區政府將發展澳門作為中國與葡語國家商貿合作平台作為促進經濟適度多元化的切入點，同時希望能更好的服務國家對外經濟發展和總體外交佈局。具體可體現為以下幾方面：

#### 1. 主體協同

設立專門機構以落實中葡論壇各項項目。自中葡論壇成立以來，澳門特區政府歷年《施政報告》均提出加強澳門中葡平台的功能作用。2004年，澳門特區政府設置中葡論壇常設秘書處輔助辦公室。澳門政府為中葡論壇舉辦的六屆部長級會議提供了大力支持和有力保障。2012年，澳門特區政府設立專門的“禮賓公關外事辦公室”，涵蓋涉外事務、聯繫內地、禮賓、公關和接待等七項職能<sup>29</sup>，推進澳門的平台功能建設，更好服務“中央政府與特區政府共同開發的經貿文化多邊機制。”<sup>30</sup> 2016年，為更好統籌澳門中葡平台建設，澳門特區政府設立“中國與葡語國家商貿合作服務平台發展委員會”，並由澳門特區行政長官擔任主席、經濟財政司司長任副主席。委員會主要職責是統籌制定中葡平台建設的未來發展規劃，研究相關制定相關措施，推動落實部長級會議通過的各項舉措和《經貿合作行動綱領》中的各項工作。2016年至今，委員會已經召開7次會議，有效落實了第五屆部長級會議、部長級特別會議（“第六屆部長級會議”）各項舉措、推動服務平台向前發展。

#### 2. 平台協同

建立更多功能載體以推動中葡深度合作。自回歸以來，澳門以“小體量、大作為”的路徑，精準把握內地、葡語國家、企業之間的發展需求，推動建設一批更加具體、更加明顯的項目，以建設中國與葡語國家經貿合作的高附加值商貿服務平台。2015年開通建設“中國—葡語國家經貿合作及人才信息網”（以下簡稱“信息網”），致力將其打造成為中國與葡語國家雙語人才、企業合作與交流互動的信息共用平台。另外，積極落實第四屆中葡論壇部長級會議《經貿合作行動綱領》通過的中葡中小企業商貿服務中心、葡語國家食品集散中心級中葡經貿合作會展中心的建設目標。澳門特區政府連續舉辦多屆澳門國際貿易投資展覽會、國際環保合作發展論壇。近年來，在上述三個主

<sup>28</sup> 中國社科院評估組：《中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）成立十五周年協力廠商評估報告》，2020年5月。

<sup>29</sup> 徐勁飛：《次國家政府對外事務新發展——對澳門禮賓公關外事辦公室成立的解讀》，《廣西社會科學》2013年第1期，第123-125頁。

<sup>30</sup> 葉桂平：《再認識中葡論壇作用》，《澳門日報》2010年11月10日。

導中心外，還積極建設中國與葡語國家商貿合作服務平台綜合體，設立中葡雙語人才培養基地、中葡文化交流中心、中葡青年創業交流中心、中葡防疫交流中心（2022年4月）以及推動建設內地與葡語國家產業園等功能拓展平台。全面促進中國與葡語國家的合作與交流。

### 3. “雙向”協同

改革開放以來，澳門發揮歷史、文化、語言的優勢，一直充當着內地經濟走向國際市場的中介和橋樑。進入21世紀，澳門積極發揮與葡語國家經貿往來、人文交流密切的獨特優勢，不斷創新中國與葡語國家經貿合作“雙向”互動模式，積極推動相關省市與葡語國家在經貿、旅遊、海洋經濟等領域的合作。2019年7月在里斯本舉辦了“澳門平台對接中葡——部分省市和企業推介會”，推介會上浙江省、遼寧省、湖南省、江蘇省以及珠海市等進行了營商環境推介。同時連續多年，澳門特區政府在肇慶、廣州、成都、杭州、上海、北京等國內主要城市舉辦“活力澳門推廣周”系列活動，專場設置葡語國家館，推介葡語國家的社會經濟投資環境，宣傳中葡論壇和澳門服務平台的作用。另外，在葡語國家舉辦多次“中國與葡語國家企業經貿合作洽談會”、“中國與葡語國家青年企業家論壇”等。自2016年開始，澳門投資貿易促進局每年邀請一個葡語國家和一個中國內地省份作為“夥伴國”和“夥伴省市”參加澳門本地的經貿會展活動，推廣中國與葡語國家經貿合作論壇以及澳門的平台作用。

澳門參與中國與葡語國家經貿合作服務平台建設，充分發揮了其經貿和人文交流的獨特優勢，通過主體協同、平台協同、雙向協同，將“澳門所長”與內地、葡語國家所需相結合，促進中國與葡語國家合作領域不斷深化，已拓展至文化交流、教育培訓、基礎設施、公共衛生、科技合作、農業與漁業、青年交流等多領域合作，為澳門產業多元化發展提供了廣闊的空間，豐富了“一國兩制”新實踐，也為國家新一輪高水平對外開放增添了活力，這種互動是“共贏”。由此可見，在中國與葡語國家經貿合作中，澳門與中央政府的互動模式是具有中國特色的“互惠協作型”。

## （二）澳門在中國與葡語國家經貿合作中與中央的溝通渠道

在中國與葡語國家多領域、寬層次、全方位的跨區域經濟合作中，澳門積極提升服務平台的能級與功能，抓住國家對外開放新格局、高質量共建“一帶一路”、粵港澳大灣區發展、橫琴粵澳深度合作區建設等重大機遇，與中央政府保持密切溝通、良性互動，不管是將優質資源“引進來”還是“走出去”，都為國家新一輪高水平對外開放注入新活力。

### 1. 參與《澳門基本法》和中央授權或規定的制度化協商

制度化協商是國家中政府間的制度化磋商機制，以保證地方政府在涉及自身利益問題上有效表達自己的意見和訴求，因為中央外交所涉及的地方政府權責範圍，需要在談判國際條約和協定之前、之中和之後需要地方政府的支援，以便於中央承擔的國際義務能夠通過地方政府得以實施。制度化協商一般分為一般性協商和專題性協商，前者涉及範圍廣，通常是常設機制，中央政府與地方政府就對外事務進行雙向溝通，協調各自立場；後者指特定的某個領域，一般由各政府功能部門的相關官員組成。<sup>31</sup> 在《澳門基本法》和中央授權下，澳門特區政府參與中央外交決策的一般性協商機制有外交部駐澳門特派員公署、中央政府駐澳門聯絡員辦公室；專題性協商機制有中國—葡語國

<sup>31</sup> 陳志敏：《次國家政府與對外事務》，第20頁。

家經貿合作（澳門）常設秘書處。

## 2. 與外交部駐澳門特派員公署的協商

根據《澳門基本法》的規定，中央政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務，中國外交部在澳門設立機構處理外交事務。<sup>32</sup> 外交部駐澳門特別行政區特派員公署是根據上述規定在澳門設置的機構，以執行中央的外交政策，維護國家主權和利益，保護澳門同胞的海外利益，促進澳門長期繁榮穩定。其主要職能包括：負責處理中央政府負責管理與澳門有關的外交事務；協調處理澳門參與國際組織、國際會議事宜以及協調處理國際組織與機構在澳門設立辦事機構、在澳門舉辦政府間國際會議等事宜；處理有關國際公約在澳門的適用問題以及協助處理中央授權澳門與外國締結雙邊協定的問題；協助處理外國在澳門設立領事機構或其他官方、半官方機構的有關事宜，辦理有關領事業務；辦理中央政府和外交部交辦的其他事宜。<sup>33</sup> 回歸後，根據情況和澳門特區的需要，澳門特區政府與外交公署積極協調，提出適用澳門若干國際公約的請求，截至2020年底，外交公署共辦理國際公約適用澳門事項600餘起，其中513項國際公約已在澳門特區適用。已有安哥拉、葡萄牙、莫桑比克等葡語國家在澳門設立總領事館。外交公署和澳門特區政府間已經形成“相互支持、相互尊重、密切合作”的關係。實踐證明，外交公署的工作既維護國家主權、安全，也服務了澳門發展；澳門的對外交往，既提升了澳門國際影響力，也配合了國家的多邊外交。

## 3. 與中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡員辦公室保持密切聯繫

中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室（以下簡稱澳門中聯辦），其前身是1987年9月21日由澳門南光公司更名設立的新華社澳門分社，是國務院派駐澳門的機構。澳門回歸前，新華社澳門分社堅決貫徹中央“長期打算，充分利用”的方針，高舉愛國愛澳旗幟，切實維護澳門同胞根本利益，在中葡談判、基本法起草及澳門特別行政區籌備等重大工作中發揮了重要作用。澳門回歸後，新華社澳門分社更為現名，澳門中聯辦是中央政府駐澳門最高代表機構的身份，履行中央賦予的各項職責，是廣泛聯繫澳門各界的重要渠道，是促進內地與澳門交流合作的重要橋樑。澳門中聯辦體現了中央政府駐澳機構與澳門特區及社會各界保持密切聯繫的基本職能，也體現了中央政府不干預澳門自治範圍內事務的精神，避免成為澳門特區的“第二個權力中心”，使得中央與澳門特別行政區關係更為穩定、和諧。<sup>34</sup> 澳門回歸二十多年以來，政制穩定、國際交往持續拓展，體現了澳門中聯辦與澳門特區政府雙方的共同努力和密切配合。

## 4. 與中國—葡語國家經貿合作論壇(澳門)秘書處形成密切合作

2003年10月12日，中國—葡語國家經貿合作論壇第一屆部長級會議在澳門召開。會議通過了《中國和葡語國家經貿合作行動綱領》，並設立論壇秘書處，負責執行和落實部長級會議的各項決定。為保障合作機制有效運行，中葡論壇建立了多層次工作架構：一是由中央有關部門牽頭、澳門特區政府參與，涵蓋投資、產能合作、企業經貿洽談等領域的合作機制；二是中國與葡語國家政府間雙邊磋商、層級互訪及對口部門溝通的政府間合作機制；三是中方後續行動委員會，專門推進落實《行

<sup>32</sup> 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第13條。

<sup>33</sup> 國務院辦公廳：《國務院辦公廳關於印發外交部駐澳門特別行政區特派員公署職能配置內設機構和人員編制規定的通知》，《中華人民共和國國務院公報》2001年第20期。

<sup>34</sup> 徐勁飛：《澳門特別行政區與中國與葡語國家關係的發展》，2009年，復旦大學學位論文，第45頁。

動綱領》及中方推出的各項舉措。澳門特區政府除參與上述合作機制外，還專門設立中葡論壇常設秘書處輔助辦公室，後發展為“中國—葡語國家商貿合作服務平台發展委員會”，由澳門行政長官擔任委員會主席，親自推動澳門助力中國與葡語國家關係發展的平台建設作用，協助中央政府舉辦好各屆部長級會議以及其他有關相關事宜等。

## 五、結論

隨着中國的改革開放向縱深發展，國家綜合實力與國際影響力顯著提升，中國外交日益轉向統籌國內國際兩個大局、兼顧發展與安全的經濟外交與總體外交。地方作為次國家行為體參與國際事務的積極性顯著增強，既促進了地方發展，也豐富了國家總體外交內涵。<sup>35</sup>“一國兩制”下香港、澳門特別行政區，不同於一般地方政府，所具有的政治特點無疑更有益於港澳最大限度融入中國外交的歷史性轉型中。同時，港澳所擁有的自由港、國際金融中心、世界旅遊休閒中心等獨特地位，更有利於中國企業“走出去”，為塑造良好國家形象和提升中國軟實力發揮積極作用。<sup>36</sup>

“一國兩制”制度賦予澳門特區特殊的政治與外交地位，從而讓澳門特區在中國的外交中由不可替代的作用和功能，也給澳門經濟社會發展提供了足夠廣闊的平台。因此，在“一國”框架下的澳門必然與中央政府互動更為密切，這種互動也成為澳門自身發展的重要動力來源，也是澳門對外關係的基本邏輯起點，涵蓋自身對外關係的發展與在中國總體外交中的定位都是來自這個基本出發點。“一國兩制”下特別行政區對外關係的“澳門模式”對於香港“港獨”分子是一劑清醒藥，也為香港各界提供鏡鑑；對探索“兩制”台灣方案，豐富和平統一實踐提供有益借鑑和正面示範。在國家新時期對外開放中，澳門特區應主動擔當、有所作為，憑藉“澳門所長”主動求變、探尋新時期對外開放的對接點，繼續務實“一中心、一平台、一基地”平台功能，在建設開放型經濟新體制和國際經濟合作新平台，在推動重點領域和關鍵環節先行探索，為國家推進制度型開放進行壓力測試和積累經驗，助力粵港澳大灣區建設成為高標準對外開放體系和高水平對外開放平台。<sup>37</sup>

〔編輯：梁淑雯〕

<sup>35</sup> 楊潔勉：《中國世博外交》，北京：時事出版社，2011年，第167頁。

<sup>36</sup> 葉桂平：《被授權的對外合作平台：“一國兩制”下的澳門對外關係研究》，北京：中國社會科學出版社，2019年，第89頁。

<sup>37</sup> 武漢大學橫琴粵澳深度合作區研究課題組：《橫琴粵澳深度合作區創新驅動發展研究》，《中國軟科學》2021年第10期，第1-8頁。